



实施自由贸易试验区提升战略的三重视角

钱学锋 王 备

摘 要：党的二十大报告提出实施自由贸易试验区提升战略。加快实施自由贸易试验区提升战略，应立足三重视角：一是放眼世界，深刻认识世界经济的发展时代特征和国际高标准自由贸易区的动态趋势，准确识变、主动求变、科学应变；二是服务国家，积极打造推进高水平对外开放的“先行区”、建设现代化产业体系的“样板间”、高水平科技自立自强的“策源地”、促进区域协调发展的“磁力场”、推动绿色低碳发展的“强引擎”；三是赋能地方，将国家所需、地方所能、未来所向有机结合起来，以锻造五大力和强化四链接“夯底力”，以特色化和差异化改革探索“添动力”，以系统集成高效的制度创新“注活力”。

关键词：自由贸易试验区 提升战略 三重视角 路径方向

党的二十大报告提出，加快建设海南自由贸易港，实施自由贸易试验区提升战略。习近平总书记也多次对自由贸易试验区港建设提出一系列指导意见。在当前中国发展进入战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多的时期，特别是面对外部“筑墙设垒”“脱钩断链”等战略施压风险态势加剧及加快构建新发展格局，着力推动高质量发展背景下，如何实施自由贸易试验区提升战略，持续拓展其作为深层次改革“试验田”与高水平开放“风向标”“测压区”及高质量发展“样板间”的赋能空间，是立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局的关键要义。

加快实施自由贸易试验区提升战略，应立足于放眼世界、服务国家、赋能地方的三重视角。通过放眼世界，紧紧把握世界经济动态与国际自由贸易区发展趋势，为科学合理地打造自由贸易试验区“升级版”提供事实依据与经验参考。在此基础上，通过完整、准确、全面地贯彻新发展理念，紧扣构建新发展格局和推动高质量发展的需求导向，统筹为国家试制度和为地方谋发展之间的利益耦合性，从服务国家和赋能地方两方面阐述实施自由贸易试验区提升战略的具体方向路径。本文的研究有助于为高质量实施自由贸易试验区战略提供有益参考。

钱学锋，教育部青年长江学者，中南财经政法大学教务部长、中国（湖北）自由贸易试验区研究院院长，二级教授、博士生导师；王备，中南财经政法大学工商管理学院副教授。本文系中南财经政法大学科研创新平台能力建设项目“实施自由贸易试验区提升战略研究”（2722023EJ010）的阶段性成果。

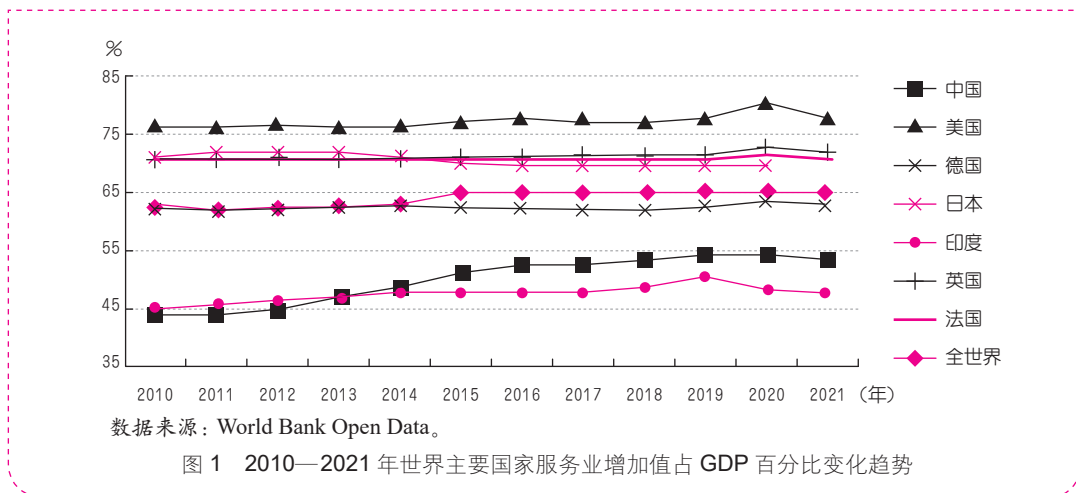


图 1 2010—2021 年世界主要国家服务业增加值占 GDP 百分比变化趋势

一、放眼世界：锚定世界经济动态与国际自由贸易区发展趋势

实施自由贸易试验区提升战略，必须深刻认识世界经济发展的时代特征和国际高标准自由贸易区的动态趋势，准确识变、主动求变、科学应变。

第一，全球贸易结构发生深刻变化，服务贸易和数字贸易发展的重要作用更加凸显。当前世界主要发达国家的服务业增加值在 GDP 中所占比重普遍超过 60%。数据显示，2010—2021 年，中国、印度等新兴经济体服务业增加值的 GDP 占比快速上升。2021 年世界各国平均服务业增加值占 GDP 的比重为 64.4%（图 1）。同时，根据 WTO 数据的统计，2010—2022 年，全球服务贸易的年均增速约为 5.0%，高于货物贸易约 4.1% 的年均增速，服务贸易同货物贸易的比值持续上升。2022 年服务贸易占

全球货物和服务贸易总额的比重为 22.3%；据 WTO《世界贸易报告 2019》的预测，到 2040 年该比重将扩大至 1/3。若按增加值计算，则目前服务贸易的占比已超过货物贸易，达到 50.8%。2021 年，中国服务进出口规模达 8 212.5 亿美元，连续八年稳居世界第 2 位，同比增长 24.1%，占同期货物和服务进出口总额的 12.0%，对外贸增长的贡献率为 10.3%，在全球服务贸易中的占比上升至 7.0%^①。中国服务贸易综合指数在全球排名第 9 位，2012—2021 年中国服务贸易规模增长 40.1%，高于全球 28.7% 的增长^②。与此同时，随着数字技术和国际贸易的深度融合，数字贸易正成为推动全球贸易持续增长的新引擎，在加快制造业数字化、服务化转型与跨境电商供应链协同一体化发展，增强价值链各端企业跨境资源整合效率，促进数字内容和

① 商务部《中国服务贸易发展报告 2021》。

② 《全球服务贸易发展指数报告 2022》。



数字服务跨境贸易规模持续扩大，扩大金融科技在贸易领域的应用水平等方面的重要作用愈发显著。数据显示，2021年全球跨境数字服务贸易规模为3.86万亿美元，同比增长14.3%，在服务贸易中的占比达到63.3%。2021年中国数字服务进出口3597亿美元，同比增长22.3%，占同期服务进出口总额的比重达43.2%^①。

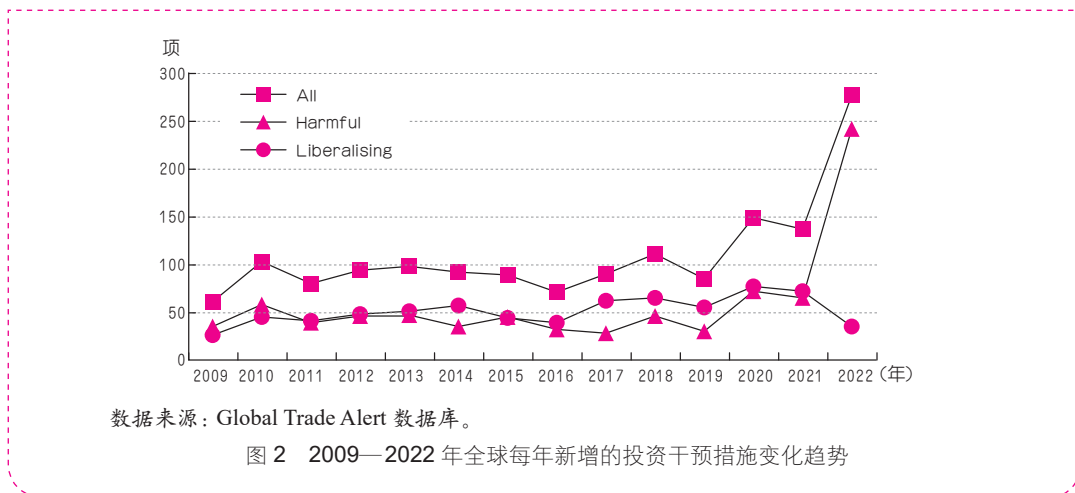
在全球经济服务化趋势下，服务贸易和数字贸易作为国际贸易最具活力的组成部分，也成为国际经贸规则关注的重点。数据显示，在2007年及之前签订的区域双边自由贸易协定中涉及服务贸易的协定有56个，占比33.9%；2008—2020年涉及服务贸易的区域双边自由贸易协定达998个，占比快速升至71.7%。同时，当前全球各主要经济体正通过区域贸易协定、国际多边框架等积极构建数字贸易规则体系。例如，美国推出《促进数字贸易的基本要素》《数字十二条》等政策，并通过签署《美墨加协定》《美日数字贸易协定》等提升数字贸易领域规则水平和领先优势。欧盟推出《通用数据保护协定》《非个人数据自由流动条例》《开放数据指令》等政策，日本出台《数字手续法》，新加坡制定《数字经济行动框架》等，并通过参与《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》《数字经济伙伴关系协定》等国际协定来谋求数字贸易治理话语权。

第二，投资的贸易促进作用日益突出，投资领域自由化便利化措施的现实需求更为迫切。由跨国公司主导的全球化推动了投资和贸易一体化发展。然而，长期以来，全球投资面临着地缘政治冲突、金融危机、东道国保护主义和歧视性政策等诸多不确定风险，以及传统国际投资协定在争端预防和解决方面的局限性，这些都在一定程度上制约了全球投资活动的持续增长。基于贸易便利化在WTO的成功实践，同时为切实提升全球投资环境的和谐性与非对抗性，投资自由化便利化议题日益受到各国广泛关注。根据全球贸易预警（Global Trade Alert）数据，2009—2022年，全球每年新增的具有伤害性（Harmful）的投资干预措施从35项增加至242项。相比之下，自由化（Liberalising）的投资干预措施仅由每年新增25项增加到35项（图2）。在投资干预措施的政策工具构成上，FDI政策和资本流动管控占比99%以上。此外，印度、中国、印度尼西亚、美国、泰国是全球新增自由化投资措施最多的五个国家或地区，俄罗斯、中国、美国、英国、德国则为面临伤害性投资措施数量最多的前五位国家或地区（附图1~2）^②。

第三，新业态新模式等持续丰富拓展，新型离岸贸易业务功能和赋能效应越显显著。离岸业务发展水平在一定程度上体现了国家或地区的国际市场竞争力和全球资

① 国务院发展研究中心和中国信息通信研究院《数字贸易发展与合作报告2022》。

② 附图1~2为增强出版，中国知网。



源配置能力，发达的离岸业务是当前国际一流自贸港的共同特征。其中，离岸国际贸易作为较具爆发力和可实现后发跨越式发展的业态模式，有助于快速形成产业集聚和区域性贸易中心，推动开放型经济高质量发展。随着数字经济、服务经济的快速发展及区域内贸易壁垒减少，当前众多国际自由贸易区或自由贸易港已逐渐从单纯的加工制造和货物进出口中心转变成为拥有发达的离岸金融、离岸贸易、离岸研发和服务外包业务，全球商品、信息、资金、人才、数据集聚的综合性功能枢纽。例如，近年来新加坡、中国香港等离岸贸易的年均增速均在 14% 以上，2017 年离岸贸易贡献了香港地区约 11% 的 GDP。2021 年，中国有关部门先后出台《国务院办公厅关于加快发展外贸新业态新模式的意见》（国办发〔2021〕24 号）、《中国

人民银行国家外汇管理局关于支持新型离岸国际贸易发展有关问题的通知》（银发〔2021〕329 号）等政策文件，明确提出在自贸试验区进一步加强离岸贸易业务创新，支持具备条件并有较强竞争力和管理能力的地区发展离岸贸易，并在海南、江苏、浙江、宁波、厦门等省或计划单列市开展新型国际离岸贸易试点。其中，海南更是将打造区域性离岸贸易中心作为海南自由贸易港建设发展的战略定位和导向。此外，上海、青岛、大连等也都出台相关政策措施支持和促进新型离岸贸易高质量发展。数据显示，2021 年中国大陆前十大离岸服务外包业务来源地分别是美国、中国香港、日本、新加坡、德国、韩国、中国台湾、英国、法国和瑞士，承接其服务外包离岸执行金额合计 916.0 亿美元，占中国离岸服务外包执行额的 70.3%^①。

① 商务部服务贸易和商贸服务业司《中国服务外包发展报告2021》。



第四，特色化定位带动发展提质增效，全球供应链、创新链和市场枢纽地位更加突出。新加坡作为国际一流的自由贸易港，依托国际物流供应链枢纽优势，积极打造亚太地区企业物流供应链决策控制中心、物流供应链创新与研发中心及物流供应链人才开发与培养中心，集聚形成电子、化工、精密工程、生物医药、金融等多元产业集群，成为世界第三大炼油中心、石油贸易枢纽和亚洲石油产品定价中心，全球第三大金融中心、外汇交易市场和第六大财富管理中心；根据世界知识产权组织发布的《2022 年全球创新指数报告》，新加

坡创新能力综合排名居全球第 7 位。同样的，迪拜充分利用保税优势打造国际消费枢纽，迪拜多种商品交易中心（DMCC）作为全球主要商品贸易中心之一，2021 年连续七年被英国《金融时报》旗下的 fDi 杂志评为全球年度最佳自由区。

第五，对外开放形态能级不断提升，同高标准国际经贸规则的协调衔接联动更加紧密。当前，全球经贸规则正经历重构，谈判框架由开放多边关系向伙伴关系转变，规则领域从货物贸易向服务贸易（表 1）、实体贸易向数字贸易、贸易规则向投资规则、边境措施向境内措施、经济

表 1 主要高标准经贸规则的内容比较

名称	RCEP	CPTPP	USMCA
货物贸易	零关税税目超过 90%，保留部分农产品配额；暂行部分累积原产地规则；区域成分价值为 40%；非原产国货物和原材料价值比重上限分别为 15% 和 10%；普通货物 48 小时内，易腐、快运货物 6 小时内放行	零关税税目超过 99%；实行区域完全累计原产地规则；区域成分价值为 40%~55%；非原产国货物和原材料价值比重上限分别为 10% 和 10%；对纺织品实行“从纱线算起”的全产业链原则；普通货物 48 小时内，快运货物 6 小时内放行	实行区域完全累计原产地规则；非原产地货物价值不超过该货物价值 7%；加墨货值占比达 60% 或净成本的 50% 方能享受对美出口零关税；汽车部件在北美生产比例需达到 75% 适用零关税；40% 的零部件由时薪不低于 16 美元的工人生产；对货物立即放行
服务贸易	正面清单和负面清单相结合，设置 6 年缓冲期；金融服务开放范围和水平远不及 CAI、CPTPP 和 USMCA	不设缓冲期直接采用“负面清单”模式；将跨境服务贸易与商业存在区别对待，将金融服务、电信服务条款单列	对中央以外的地方政府提出额外的承诺；在 NAFTA 负面清单基础上又以正面清单形式明确跨境交付；分销服务、商业服务、金融和运输等开放程度标准最高；首次将“数字贸易”替代“电子商务”
投资	对制造业、农业、林业、渔业、采矿业 5 个非服务业领域采用负面清单模式；负面清单标准低于 CPTPP 与 USMCA 规则	采用负面清单模式；覆盖投资活动全生命周期，在国民待遇、最惠国待遇、征收和补偿、业绩要求和转让等核心义务方面制定高标准；推出投资者-国家争端解决机制，赋予投资者单项启动、直接对东道国提起仲裁的权力	各成员国投资负面清单均按照产业大类加以说明；争端解决机制仅适用于美国和墨西哥，将加拿大排除在外
营商环境	要求促进竞争法律法规实施过程中信息的公开透明	竞争政策强调执法程序的公正性和透明度，保护当事人的权益；比 RCEP 技术保护范围更广	执法条款大大缩限 TRIPS 协定执法规则弹性，新增更严格知识产权执法要求；允许设置惩罚性或惩戒性的额外赔偿

标准向价值标准等方面拓展延伸。推动以标准一致化、竞争一致化和监管一致化为主要特征的制度型开放渐成主流，而实现贸易自由便利、投资自由便利、跨境资金流动自由便利、人员进出自由便利、运输来往自由便利，以及数据安全有序流动也成为国际自由贸易区或自由贸易港的基本特征（表2）。

第六，相关制度框架体系完善，广泛实施具有较强国际竞争力的政策措施。例如，新加坡自由贸易区拥有《自由贸易区法案》《新加坡海关法》《新加坡进出口商品管理法》等完善的法律体系，自由贸易区内企业所得税税率为5%~10%，且只征收经营利得税，不征收资本利得税。迪拜的杰贝·阿里自由贸易区和迪拜机场自由贸易区等甚至免征个人所得税与企业所得税。

二、服务国家：以开放、产业、创新、协调、绿色为引领

实施自由贸易试验区提升战略，应紧扣构建新发展格局和推动高质量发展的需求导向，完整、准确、全面贯彻新发展理念，在扩大高水平对外开放、构建现代化产业体系、推动高水平科技自立自强、促进区域协调发展、加快绿色低碳发展等方面充分发挥引领示范作用。

（一）打造推进高水平对外开放的“先行区”

持续深化商品和要素流动型开放，加快推进规则、规制、管理、标准等制度型开放，打造形成更高水平开放型经济新体制“先行区”。

一是率先全面深入履行中国已实施的多双边国际经贸协定，在全面落实 RCEP

表2 国际自由贸易区港制度措施的主要特征

类别	制度安排	具体措施
六自由	贸易自由化便利化	一线放开、二线管住、区内自由，豁免关税及其他流转税；鼓励货物增值加工和发展新型离岸贸易
	投资自由化便利化	实行准入前国民待遇加负面清单管理，投资自由化、投资促进、投资保护及投资便利化政策措施完善
	资本自由化便利化	资本账户高度开放，跨境资金自由便利流动；金融业自由进入，支持离岸金融业务发展，监管体系完善
	人员自由化便利化	广泛实施免签入境政策；放宽劳工雇用条件，引进国外专业人士和商务人才，实施具有竞争力的个税政策
	运输自由化便利化	实施涵盖船舶、船员、营运、进出境、税费和海运服务等领域国际化船舶管理制度，推行船旗国特殊监管政策；放松空域管制与航路航权限制，广泛开通第五航权航线；支持航运航空金融、物流、修造制造等产业发展
	企业经营自由化便利化	遵循“从商自由”原则，实行自由企业制度；产权、竞争、交易、信息制度等市场化、法治化、国际化营商环境优良
一流动	数据安全有序流动	加强数据保护和运用、建立数据管理规范；推进信息技术标准化；加强信息安全监管



规则和中国承诺的 701 项约束性义务的同时，将协定中近 200 项的非约束性鼓励类义务或“软义务”作为自由贸易试验区改革创新“硬规定”先行先试。

二是率先对接中国已申请加入或尚待实施的多边经贸协定的规则。例如，WTO《政府采购协定》(GPA)、CPTPP、《数字经济伙伴关系协定》(DEPA)、《中欧投资协定》(CAI) 等。可结合 CPTPP 谈判的需要，完善招商引资政策体系，减少业绩要求；完善外商投资负面清单管理制度，实现制造业领域条目清零，探索推动服务贸易与投资领域负面清单合二为一；成立监管一致性协调机构，提升国有企业补贴透明度，积极对接国际劳工组织相关协定规则等。结合 DEPA 谈判需要，探索数据分类分级管理机制和风险评估机制，梳理并减少数字存储和服务器本地化要求。对标 CAI 要求，建立服务补贴信息披露机制等。

三是率先加大高水平开放压力测试和健全完善配套保障制度体系。当前部分自由贸易试验区在一定程度上沿袭了综保区的建设经验，制度创新重货贸而轻服贸，海关程序与贸易便利化改革多而外商投资准入改革寡，与投资自由化便利化相配套的资金、人员、企业经营自由化便利化水平有限。应更加注重开展高水平开放压力测试，依托海南自由贸易港、横琴自由贸易片区、上海临港新片区洋山特殊综保区等重大基础性改革试验，加快推动“一线放开、二线管住、区内自由”特殊海关监

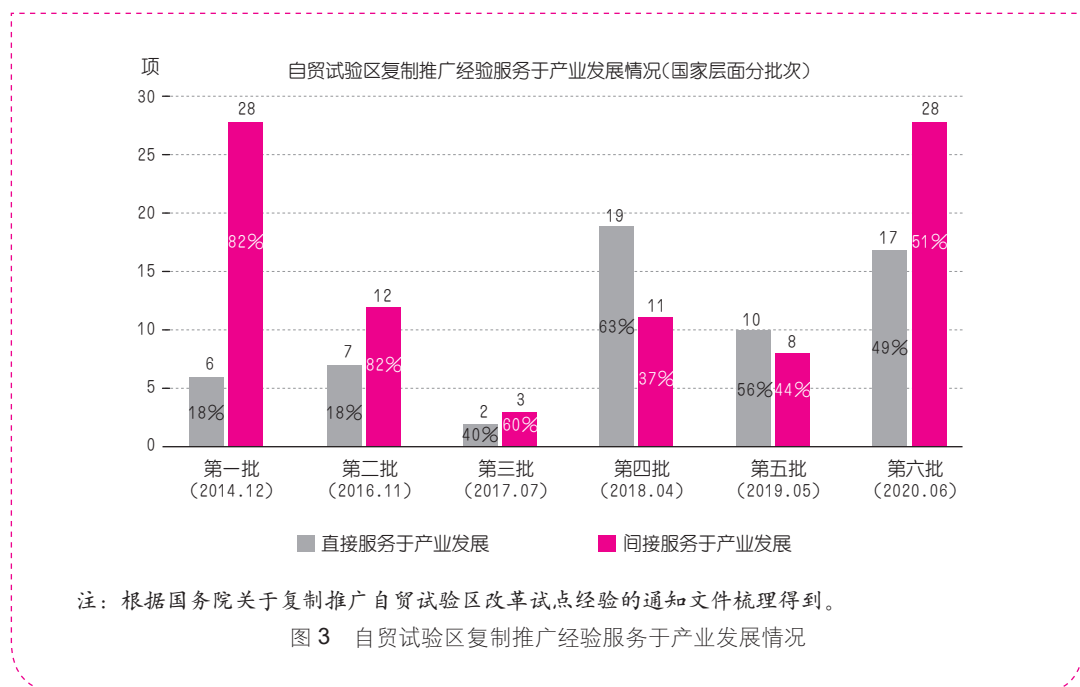
管模式、货物贸易“零关税”、服务贸易和投资“既准入又准营”、自由贸易账户本外币一体化和资本项目可兑换、金融领域宏观审慎监管、人员出入境居住便利、低税率和简税制财税政策等与高标准国际经贸规则相适应相衔接的改革措施在自由贸易试验区全覆盖，避免制度创新的“碎片化”“同质化”“小修小补”“空悬虚转”，防止沦为“栽盆景”。同时，应更加注重解放思想、实事求是，以调查研究为谋事之基、成事之道，坚持“风宜长物放眼量”。调研发现，部分自由贸易片区的一些高标准改革创新举措存在“昙花一现”“急刹车”的问题，尽管导致这一结果的原因可能是复杂的，但自由贸易试验区应坚持以科学规范、合理审慎的开放压力测试与风险评估为前提条件和决策依据，先立后破、不立不破，并就改革过程中出现的失误和问题进行科学认定并制定出具体的可操作的容错免责机制，真正把“纸上的条例条款”变为“丰富的行动指南”，以增强高水平开放压力测试的内生动力。此外，应更加注重管理制度体系的配套供给，破解自由贸易片区行政管理隶属地市而业务事项又由省级自由贸易试验区审批带来的多头管理、政出多门问题。特别地，在具有浓厚“开发区”色彩的管理模式和考核体系下，制度创新的“力不从心”可能致使自由贸易试验区建设发展趋于“一般园区化”。另外，还可进一步优化自由贸易试验区港空间布局，加强东西双向互济、陆海统筹，考虑适当扩充内陆自由贸易试验区的空间

范围，研究探索建设内陆自由贸易港，助力内陆地区打造“开放新沿海”。

（二）打造建设现代化产业体系的“样板间”

建设现代化产业体系，提升产业链供应链韧性和安全水平是加快构建新发展格局，推动高质量发展的重要基础。然而，从自由贸易试验区制度创新的方向上看，其推动现代化产业体系建设的功能作用有待增强。如图3所示，在自由贸易试验区累计复制推广全国层面共6批278项制度创新成果中，直接服务于产业发展的改革试点经验61项，占比仅1/5；直接和间接服务于产业发展的改革试点经验141项，比重刚刚过半。实施自由贸易试验区提升战略，应以探索有利于巩固优势产业

领先地位，推动战略性新兴产业融合集群发展，加快现代服务业同先进制造业、数字经济同实体经济等深度融合的有效路径为重点，全面破除制约产业基础高级化和产业链供应链现代化的体制机制与规则、标准等障碍，以产业纵向整合、横向聚合、规模化发展为主导，创新制度性要素供给，以集群化协同化发展塑造产业根植力、以市场化创新注入产业原动力、以高效化项目增强产业爆发力，以数字化融合化提升产业的全球价值链竞争力，通过稳链、强链、补链、延链“四位一体”，构建形成企业联动、布局完善、创新协同、价值升级、安全稳定的产业链“有机”发展生态，打造建设现代化产业体系“样板间”。例如，可以结合工业和信息化部“国家先进制造





业集群”、科技部火炬中心“创新型产业集群”、发展改革委“战略性新兴产业集群”等的布局建设情况，充分发挥产业集群要素资源集聚、产业协同高效、产业生态完备等优势，围绕新一代信息技术、高端装备制造、生物医药、新能源、新材料等领域，构建自由贸易试验区产业集群梯次发展体系。在集成电路、新型显示器件、下一代信息网络、信息技术服务、人工智能等新一代信息技术领域，重点支持上海、北京、武汉、合肥、杭州、深圳、郑州、成都等；在生物医药及高端医疗器械领域，重点支持上海、深圳、广州、北京、苏州等；在新能源汽车领域，重点支持上海、武汉等；在高端装备制造领域，重点支持深圳、广州、青岛、长沙、西安等，打造成为具有国际竞争力甚至全球影响力的世界级产业集群，并辐射和带动周边其他地区形成优势互补、有效协同、各具特色的产业链供应链生态。在数字贸易领域，依托北京中关村产业园、上海浦东软件园等国家数字服务出口基地，打造数字贸易示范区。大力支持北京、浙江、上海、广东、江苏等地区建设数字贸易先行示范区，在完善数字贸易新基建、产业、平台、生态、制度、监管等全产业链和构建同国际高标准经贸规则相衔接的发展体系，培育具有全球数字技术影响力、数字资源配置力的数字贸易龙头企业等方面发挥引领示范作用。支持湖北、四川、福建、重庆、辽宁、山东、安徽等地区找准定位、立足优势建设数字贸易集聚区，实现差异化突破，协同性

发展。

（三）打造高水平科技自立自强的“策源地”

当前科技创新已成为国际战略博弈的主要战场，党的二十大报告强调要坚持面向世界科技前沿、面向经济主战场、面向国家重大需求，面向人民生命健康，加快实现高水平科技自立自强。根据科技部火炬中心的数据，目前，在全国 23 家国家自主创新示范区（涉及 66 家国家高新区）中，有 19 家实现了国家自主创新示范区和自由贸易试验区的“双自联动”。实施自由贸易试验区提升战略，应同创新驱动发展战略有机结合起来，坚持制度创新和科技创新双轮驱动，在破除制约科技创新的体制机制障碍和激发创新活力方面积极试制度、出经验。坚持瞄准未来科技和战略新兴产业前沿领域，率先开展原创性、引领性科技攻关，引领核心技术新突破。坚持自主创新与开放创新、政府引导与市场机制的辩证统一、兼容并蓄，深化技术评估、技术转移、技术投融资等改革探索，用好用足全球创新资源，促进创新要素高效便捷流动。坚持统筹自由贸易试验区和国家自主创新示范区联动发展，加强在创新主体引育、要素集聚、机制优化等方面的协同创新，放大政策集成效应和综合效益。坚持将提升创新驱动发展能力作为检验自由贸易试验区建设成效的重要标准，聚焦产业链打造创新链、依托创新链布局产业链，推动质量变革、效率变革、动力变革，建设开放和创新融为一体的综合试验区。



（四）打造促进区域协调发展的“磁力场”

实施区域协调发展战略是新时代国家重大战略之一，是贯彻新发展理念、建设现代化经济体系的重要组成部分。实施自由贸易试验区提升战略，应加快构建自由贸易试验区内部各片区间、自由贸易试验区与省内各地区及邻近省份、沿海内陆沿边不同自由贸易试验区间以及国内自由贸易试验区与国际自由贸易园区、FTA 等多个层面的区域协调发展关系。例如，以各自贸片区为“辐射点”，通过同周边地区互联互通、创新协同、产业联动链接成“线”，并带动省内地区以及邻近省份组成“团”或形成“圈”；“一带一路”、长江经济带等重大战略布局促进沿海内陆沿边不同“点”“团”“圈”的联动互济，加快形成“带”和“轴”，从而实现全国整个“面”的协调发展，即点线聚圈、点圈成轴、以轴带面的自由贸易试验区区域协调发展格局。在一省内部，可探索建立“自由贸易区+联动区（中心城市）+辐射区（主要城市群或都市圈）+全域协同”的四位一体新格局。在省与省之间，可借鉴长三角（2019年沪苏浙在全国率先签署自由贸易试验区联动发展战略合作框架协议）、京津冀（2021年京津冀建立自由贸易试验区联席会议机制）、沿黄河流域9省（2022年鲁豫晋蒙陕川甘青宁共同成立黄河流域自由贸易试验区联盟）等的经验，打造制度创新与高质量发展联盟，切实服务和促进国家重大战略特别是重大区域战略的实施。例如，

可加快创建长江经济带自由贸易试验区联盟，全面深化长三角、长江中游城市群和成渝地区双城经济圈在系统集成制度创新、开放平台建设、产业梯度对接与协同、物流通道共谋共享、区域政务服务和通关一体化等领域的合作交流，切实发挥自由贸易试验区在推动长江经济带高质量发展上的引领示范和辐射带动作用。可进一步优化自由贸易试验区的空间布局，推动设立吉林自由贸易试验区，并组建黑吉辽自由贸易试验区联盟，有效整合三地既有的俄罗斯海参崴港、东方港、纳霍德卡港、斯拉夫扬卡港，朝鲜限元汀里-罗津港等内贸货物跨境运输中转口岸资源，同时适当扩大东部沿海相应的内贸货物跨境运输入境口岸范围，加快东北地区重要能源、原材料和粮食等大宗商品的“北货南运”，同时积极对接和有效落实《中俄货物贸易和服务贸易高质量发展的路线图》《中国与欧亚经济联盟经贸合作协定》，进一步提升中国与欧亚经济联盟的经贸合作水平，助力东北全面振兴，充分发挥其在增强国内大循环内生动力和可靠性、提升国际循环质量和水平方面的功能优势。

（五）打造推动绿色低碳发展的“强引擎”

推动经济社会发展绿色化、低碳化是实现高质量发展的关键环节。实施自由贸易试验区提升战略，应推动落实碳达峰碳中和重大战略决策，持续创新生态环境管理模式和制度，深入推进生态环境领域“放管服”改革，不断提升生态环境公共服务水平，加强生态环境系统集成改革，积极



对标高标准国际生态环境规则，推动贸易、投资与生态环境和谐发展，打造国家绿色低碳发展试验区。例如，鼓励支持新能源、新材料、节能环保等产业发展，加快推动清洁生产审核和清洁生产评价认证，实施清洁生产改造，整体推进绿色供应链建设。扩大先进生态环境治理与低碳技术以及环境服务等进口，深入实施近零碳或零碳排放示范工程，建立健全排污权交易市场体系，探索跨区域排污权交易机制。全面落实中韩、中瑞士等自由贸易协定和中智、中新加坡、中新西兰等升级自由贸易协定中有关生态环境条款，主动对标和参考 CPTPP 等高标准环境条款，探索环境与贸易投资相互支持平衡新模式。

三、赋能地方：将国家所需、地方所能、未来所向有机结合

（一）以锻造五大力和强化四链接“夯底子”

实施自由贸易试验区提升战略，应紧扣构建新发展格局的内在要求，统筹为国家试制度的全局性战略目标与为地区谋发展的局部性现实需求之间的激励相容和利益耦合性。以锻造要素集聚力、平台支撑力、创新引领力、环境吸引力、全域辐射力和强化枢纽链接、市场链接、产能链接、规则链接为主要内容，打造国内大循环重要节点和国内国际双循环战略链接的先行示范区。

在建设国内大循环的重要节点方面，以要素集聚力增强规模效益，如制定实施

土地、劳动力、资本、技术、数据等要素市场化配置改革专项行动方案，打造流动自主有序、配置高效公平的高端要素集聚中心。以锻造平台支撑力提升服务功能，打造“自贸+综保+口岸+枢纽+产业”的高能级开放发展平台。以创新引领力扩大竞争优势，推动建设综合性国家科学中心或区域科技创新中心的核心功能区。以环境吸引力夯实制度保障，将控制成本作为核心任务，重点打造市场、政务、社会、开放、法治、要素、设施“七大环境”，构建全国营商环境新高地。以全域辐射力促进红利释放，通过自贸试验区“一主引领”，联动创新区或协同区“多翼驱动”，主要城市群或都市圈“聚能增效”，省内“全域协同”，实现自由贸易试验区的制度创新红利在更大范围内持续释放和共享。

在建设国内国际双循环战略链接方面，应深耕国内国际双循环制度链接的试验田，筑牢国内国际双循环资源配置的桥头堡，拓展国内国际双循环开放枢纽的新优势。以强化枢纽链接为前提，提高通达性，做到能进能出；以强化市场链接为基础，提高互动性，做到有来有往；以强化产能链接为内核，提高创新性，做到“质”“量”兼备；以强化规则链接为保障，提高灵活性，做到内外融通。

（二）以特色化和差异化改革探索“添动力”

实施自由贸易试验区提升战略，应坚持为开放“注活力”，为改革“更气象”，为发展“蹚新路”，将制度创新的优势充分

转化为高质量发展动能。十年来，各自由贸易试验区创新思路、凝聚力量、大胆探索、各展其能。例如，浙江自由贸易试验区创新推动油气全产业链开放发展，积极探索“数字自由贸易区”建设。北京自由贸易试验区在加快打造服务业扩大开放先行区方面快马扬鞭。上海临港新片区、海南自由贸易港等通过建设具有较强国际市场影响力和竞争力的特殊经济功能区，在深化海关监管模式改革，对接高标准国际经贸规则等方面引领示范、提供样板。重庆自由贸易试验区依托中欧班列，探索构建陆上国际贸易规则，积极打造国际陆海贸易新通道。湖北自由贸易试验区则通过科技金融创新构筑企业内生增长动力。在此基础上，自由贸易试验区应进一步担当为地方谋发展的“先行军”重任，结合自身禀赋优势与战略定位，以我为主地持续推动差异化探索和特色化发展。例如，东部地区的自由贸易试验区可依托开放前沿的有利条件与经济前队优势，做大做强先进制造业，加快推动跨境金融、新型国际贸易、数字经济、现代航运、科技创新服务等新兴产业发展。特别地，可聚焦欧盟碳边境调节机制（CBAM）、《数字服务法案》（DSA）、《数字市场法案》（DMA）等，开展“碳排放交易”“守门员平台”“黑名单”“灰名单”等规则试验，打造“低碳自贸区”“数字自贸区”。中西部地区内陆自由贸易试验区应充分把握构建新发展格局作为系统性、重塑性的战略机遇，持续拓展内陆开放新通道，探索建设内陆自贸港，

打造制度型开放新高地，在加快构建全国统一大市场、促进内外贸一体化发展、持续打造一流营商环境等方面探索新途径、积累新经验，在实施“一带一路”、中部崛起、西部大开发战略和推进长江经济带建设等重大战略中发挥示范作用。沿边地区自由贸易试验区需找准与周边国家或地区的互补优势，用好用活 RCEP 等规则，推动跨境贸易、物流以及双向投资等高质量发展。

（三）以系统集成高效的制度创新“注活力”

实施自由贸易试验区提升战略，应加强制度创新的系统集成和协同高效，按照“首创性、已实施、集成式、效果好”的原则，推动多方面、多领域、多层次政策制度和体制机制的集成再造，避免对单个部门、单个领域、单项制度的修修补补。可借鉴海南自由贸易港的有益经验，制定制度集成创新专项行动方案，明确制度集成创新任务清单，强化制度集成创新主体责任，统筹地方资源要素和政策举措，推动跨地区、跨部门、跨领域、跨行业的整体协同创新与协同落实。同时，制定出台相应制度集成创新绩效考核管理办法，围绕制度创新、制度建设、制度效应、制度文本、集成创新等方面内容，加强对制度集成创新工作的过程管理和考核评价，实施自贸试验区改革创新激励奖励常态化措施。同时，建立健全制度创新风险防控体系，精准识别重大风险，严密防范系统风险。

特别地，各地区应加快制定自由贸易



试验区提升战略的实施方案,明确主要目标和重点任务,切实以更大力度谋划和推动自由贸易试验区高质量发展。同时,强化对方案实施的管理、指导和成效评估,推动各项工作在自由贸易试验区得到落实。目前,浙江、福建、辽宁等少数自由贸易试验区出台相关专项文件,广西自由贸易试验区等则是以新近获批的“深改方案”为指引。通过高质量实施自由贸易试

验区提升战略,持续优化空间布局,稳步扩大自主权限,全面提升开放水平,加快释放改革红利,有效服务国家战略,充分发挥其作为新时代改革开放新高地和动能更强、效率更高、质量更优新的经济增长极,在加快构建新发展格局和更高水平开放型经济新体制,着力推动高质量发展上的先行先试和辐射带动作用。[N]

学术编辑: 韦燕春

参考文献

- [1] 崔凡. 国际高标准经贸规则的发展趋势与对接内容[J]. 人民论坛·学术前沿, 2022, 233(01): 72-78.
- [2] 李莉娜. 国外自由贸易区发展的经验及其启示[J]. 价格月刊, 2014, 441(02): 47-54.
- [3] 全毅. 国际经贸规则重构与WTO改革前景[J]. 经济学家, 2023, 289(01): 109-118.
- [4] 王旭阳, 肖金成, 张燕燕. 我国自贸试验区发展态势、制约因素与未来展望[J]. 改革, 2020, 313(03): 126-139.
- [5] 张鑫, 杨兰品. 新时代中国自由贸易试验区区域协调发展研究[J]. 经济体制改革, 2020, 223(04): 65-71.

Perspectives on the Implementation of the Pilot Free Trade Zone Enhancement Strategy

QIAN Xuefeng WANG Bei

(Zhongnan University of Economics and Law)

Abstract The official report from the 20th National Congress of the Communist Party of China included a proposal to upgrade the nation's pilot free trade zone strategy. To accelerate implementation of this strategy, our first objective should be to gain a deeper understanding of the characteristics of global economic development as well as the dynamic trend of creating high-standard free trade areas. In order to do so we must accurately identify needed policy changes and take the initiative in making scientifically based adjustments. The second overall objective is to serve China's development, take the lead in promoting a high-level opening of the economy, build a modern industrial system, achieve high-level scientific and technological self-reliance, promote coordinated regional development, and boost green and low-carbon development. The third objective is to empower localities, organically combining national needs and local capabilities, while strengthening the "five vigorous forces" and "four links", and continuing to explore differentiated models of reform. Lastly, we need to deepen institutional innovation for system integration.

Keywords Pilot Free Trade Zones, Enhancement Strategy, Triple Perspective, Path Direction

JEL Classification F741 F744 F752